

Wohnbauförderungsverordnung

(Änderung vom 7. Mai 2009)

Der Regierungsrat beschliesst:

- I. Die Wohnbauförderungsverordnung vom 1. Juni 2005 wird geändert.
 - II. Veröffentlichung der Verordnungsänderung in der Gesetzesammlung (OS 64, 177) und der Begründung im Amtsblatt.
-

Begründung

1. Ausgangslage

Die geltende Wohnbauförderungsverordnung ist seit 1. Juli 2005 in Kraft. Seither haben sich Rahmenbedingungen und Anforderungen im Wohnungsbau erheblich geändert, sodass sich eine Teilrevision der Wohnbauförderungsverordnung aufdrängt.

Zur Förderung von Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energieverwendung wird im Rahmen der Investitionskosten ein sogenannter Energiezuschlag eingeführt, der den höheren Kosten Rechnung trägt, die umweltschonende und sparsame Lösungen nach sich ziehen.

Das Bauen wurde in den letzten Jahren immer teurer. Neben der ordentlichen Teuerung haben in den vergangenen Jahren neue bzw. verschärzte gesetzliche Anforderungen sowie das allgemein gestiegene Niveau dessen, was als normaler Komfortstandard angesehen wird, zu einer ausserordentlichen Teuerung im Bauwesen geführt. Es sind deshalb die pauschalierten Erstellungs-, Investitions- und Erneuerungskosten sowie ausgleichend dazu die Einkommensgrenzen an den neuen, durch die ordentliche und die ausserordentliche Teuerung bedingten Kostenstand anzupassen. Die neuen Werte sind sodann zu indexieren, um künftigen Kostensteigerungen Rechnung zu tragen.

Schliesslich sind jene Bestimmungen der Wohnbauförderungsverordnung zu ändern, in denen auf den Richtsatz für variable Hypothesen der Zürcher Kantonalbank Bezug genommen wird. Dieser ist seit

1. Januar 2008 mietrechtlich nicht mehr massgeblich und soll, analog zum Mietrecht, durch den – für die ganze Schweiz einheitlichen – hypothekarischen Referenzzinssatz ersetzt werden.

Die Mitglieder der Wohnbaukommission und die Direktionen des Regierungsrates wurden zur Vernehmlassung zu den vorgesehenen Änderungen der Wohnbauförderungsverordnung eingeladen. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden grundsätzlich begrüßt. Die Vernehmlassungsteilnehmenden haben allerdings zusätzliche Wünsche und Anliegen eingebracht. Unter Punkt 2 und 3 wird nachfolgend erläutert, aus welchen Gründen die einzelnen Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmenden jeweils berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt worden sind.

2. Die Änderungen im Einzelnen

Zum Titel:

Der Wohnbauförderungsverordnung wird eine offizielle Abkürzung beigegeben: WBFV.

Zu § 5 Abs. 1:

Die Norm SN 521 500 «Behindertengerechtes Bauen», auf die im bisherigen § 5 Abs. 1 verwiesen worden ist, wurde per 1. Januar 2009 ersetzt durch die Norm SIA 500 «Hindernisfreie Bauten». In der neuen Fassung von § 5 Abs. 1 wird auf die heute gültige Norm SIA 500 verwiesen.

Vorbemerkungen zu §§ 6–6c:

Die bisher in § 6 enthaltenen Regelungen wurden ergänzt. Zur Verbesserung von Systematik und Verständlichkeit wurde die Bestimmung in mehrere Paragrafen aufgeteilt.

Pauschalisierte Gesamtinvestitionskosten dienen als Grundlage zur Berechnung der staatlichen Subventionen. Die prozentualen Anteile der pauschalisierten Gesamtinvestitionskosten (20% bei Neubauten, 15% bei Erneuerungen) bleiben unverändert, hingegen erhöhen sich die Darlehensbeträge entsprechend der Anpassung der Limite an die Teuerung. Der für die Wohnbauförderung gesetzlich vorgesehene Darlehensrahmen von 180 Mio. Franken (§ 7 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung, LS 841) darf indessen nicht überschritten werden.

Zu § 6a Abs. 3 und § 7 Abs. 3:

Die bisher geltende Beschränkung der Kosten von Erneuerungen bzw. Gesamtsanierungen auf höchstens 80% der pauschalierten Investitionskosten wurde in der Vernehmlassung von einzelnen Teilnehmern als fragwürdig erachtet. Gesamtsanierungen mit Anpassungen an einen zeitgemässen Standard verursachen oftmals vergleichbare Kosten wie ein Neubau. Aus baurechtlichen Gründen (Ausnützung, Abstände, Inventarisierung) kann es aber zwingend sein, trotz neubauähnlichen Kosten eine Gesamtsanierung vorzunehmen, statt einen Ersatzneubau zu erstellen. In solchen Fällen sollte daher die volle Kostengrenze ausgereizt werden können. Es rechtfertigt sich daher, Gesamtsanierungen in § 6a Abs. 3 gesondert zu behandeln. Da solche Objekte das Mietniveau von Neubauten aufweisen, ist es konsequent, die staatlichen Darlehen auch nach dem Darlehenssatz für Neubauten (20% auf 20 Jahre, mit Amortisation) zuzusichern. § 7 Abs. 3 wird in diesem Sinne ergänzt.

Weiter wurde in der Vernehmlassung vorgebracht, dass Neubauten und Erneuerungen auch dann unterstützt werden sollten, wenn der Bauträger aus eigenen Mitteln allenfalls zu hohe Investitionskosten auf die zulässige Kostengrenze abschreibt. Dies entspricht der heute bereits gelebten Praxis. Eine Anpassung der Verordnung erscheint indessen nicht angezeigt. Zur Klärung von Vollzugsfragen hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit / Fachstelle Wohnbauförderung ein Reglement zur Anwendung des Wohnbauförderungsrechts erlassen (Wohnbauförderungsreglement). Dieses wird zur Klarstellung mit der erwähnten, heute bereits gelebten Praxis ergänzt.

Zu § 6b Abs. 1–3:

In diesen Bestimmungen werden die Beträge angepasst. Mit der Revision der Wohnbauförderungsverordnung vom 18. Januar 1995 wurde die Wohnungsbewertung nach Punkten und damit die Pauschierung der anrechenbaren Investitionskosten eingeführt. Die Kostengrenzen der kantonalen Wohnbauförderung wurden seither bei jeder Verordnungsänderung der Teuerung angepasst (siehe letztmals RRB Nr. 782/2005). Grundlage dafür bildete der Zürcher Index der Wohnbaupreise. Neben der ordentlichen Teuerung gibt es zwei weitere Faktoren, die starke Auswirkungen – im Sinne einer ausserordentlichen Teuerung – auf die Baukosten haben: Die Änderung von gesetzlichen Vorschriften sowie das allgemein gestiegene Niveau dessen, was als normaler Komfortstandard angesehen wird. Diese Faktoren fliessen nicht als Teuerung in den Zürcher Index der Wohnbaupreise ein und wurden somit bei den bisherigen Anpassungen der Wohnbauförderungs-Kostenlimiten nicht berücksichtigt. Ihre Auswirkungen sind jedoch beachtlich, wie die vom Bundesamt für Wohnungswesen BWO in

Auftrag gegebene Studie betreffend Baukostenentwicklung in der Schweiz seit 1970 aufzeigt. Im in der Studie untersuchten Beispiel ergaben sich im Zeitraum von 36 Jahren zusätzlich zur ordentlichen Bauteuerung Mehrkosten im Sinne einer ausserordentlichen Teuerung von rund 26,8% gegenüber den ursprünglichen Baukosten.

Die in § 6b Abs. 1–3 genannten Höchstwerte werden daher der «ordentlichen» (13,18%) sowie der «ausserordentlichen» Teuerung (5% gerundet als Annäherung, nur für Erstellungskosten) angepasst. Das neu festgelegte Niveau dient als Grundlage für die künftige regelmässige Anpassung an die ordentliche Bauteuerung (siehe nachfolgend).

Zu § 6b Abs. 5:

In der Vergangenheit wurden die pauschalierten Erstellungs-, Investitions- und Erneuerungskosten jeweils bei Verordnungsänderungen der Entwicklung der Wohnbaukosten angepasst. So wurde auch in der geltenden Wohnbauförderungsverordnung die bis dahin erfolgte Teuerung berücksichtigt (siehe dazu RRB Nr. 782/2005). Eine Anpassung an die Teuerung nur jeweils bei Verordnungsänderungen ist nicht sinnvoll. Aufgrund der stetig fortschreitenden Teuerung der Baukosten verlieren die genannten Beträge laufend an Wert. Es ist deshalb angezeigt, diese Höchstwerte regelmässig der Teuerung im Baugewerbe anzupassen. Als Grundlage bietet sich der Zürcher Index der Wohnbaupreise an. Dieser wird jährlich per April erhoben und Mitte Juni bekannt gegeben. Die für den Vollzug des Wohnbauförderungsrechts zuständige Fachstelle Wohnbauförderung im Amt für Wirtschaft und Arbeit wird die angepassten Beträge per 1. Juli errechnen und im Amtsblatt veröffentlichen. Es ist vom Stand vom 1. April 2008 (135,7 Punkte) bei einer Indexbasis Oktober 1988 = 100 Punkte auszugehen. Der Einfachheit halber sind die der Teuerung angepassten Beiträge jeweils auf die nächsten Fr. 100 aufzurunden.

Zu § 6c:

Steigende Energiepreise und umweltschonende Haustechnikanlagen sind aktuelle Themen. Energietechnische Lösungsansätze für Gebäude wie Minergie und Minergie-P sind längst keine Pilotprojekte mehr. Umweltschonende und sparsame Lösungen lassen sich aber nicht durch preisneutrale Konstruktionsänderungen umsetzen, sondern führen zu Mehrkosten gegenüber konventionellen Konstruktionen (z. B. grössere Dämmstärken, kontrollierte Wohnungslüftung bei Minergie usw.). Vor diesem Hintergrund ist die Einführung eines sogenannten «Energiezuschlags» geboten, damit auch energiebewusstes Bauen innerhalb der Kostengrenzen möglich ist. Die Wohnbauförderungsverordnung wird deshalb mit einem neuen § 6c entsprechend ergänzt.

Die Anerkennung zusätzlicher Investitionskosten für ausserordentliche technische Anlagen und Massnahmen für eine sparsame und rationelle Energieverwendung sowie zur Schonung der Umwelt wurde in der Vernehmlassung allgemein begrüßt. Allerdings wurde der ursprünglich vorgeschlagene Zuschlag von höchstens 3% als zu gering erachtet. Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden setzte sich für einen Energiezuschlag von 3 bis 5% ein.

Der Minergieverein beziffert die Mehrkosten einer Minergielösung gegenüber einer konventionellen Lösung bei neuen Wohnbauten mit 5 bis 6% der Erstellungskosten («Wirtschaftliche MINERGIE-Bauten: Daten, Beispiele, Erkenntnisse»; neueste Kostenermittlung vom März 2001). Die Zürcher Kantonalbank hat einen Wert von 3 bis 5% errechnet, Tendenz sinkend (bankinterne Studie aus dem Jahr 2004). Zu beachten ist dabei, dass durch den Energiezuschlag, d. h. das Zulassen von höheren Erstellungskosten, die Wohnungsmieten entsprechend ansteigen, während jedoch die Nebenkosten aufgrund eingesparter Heizkosten sinken. Angesichts dieser Umstände erscheint eine Beschränkung des Energiezuschlags auf höchstens 5% der Erstellungskosten sinnvoll.

Im Sinne einer nachhaltigen Energiepolitik wird ein – stufenweiser – Energiezuschlag von insgesamt höchstens 5% eingeführt. Die Voraussetzungen für die Gewährung des Zuschlags werden im Wohnbauförderungsreglement umschrieben. Es wird zwei Teilzuschläge geben: Wird eine sehr gute Wärmedämmung der Gebäudehülle erreicht, berechtigt dies zu einem Zuschlag von 1%. Die Erfüllung des ersten Punktes vorausgesetzt, kann zweitens ein weiterer Zuschlag von höchstens 2% auf die Erstellungskosten gewährt werden, wenn der im Energiegesetz (LS 730.1) definierte Verbrauch nichterneuerbarer Energien um mindestens 20% unterschritten oder das Minergie-Label erreicht wird. Werden die Standards von Minergie-P oder Minergie-P-Eco erreicht, kann dieser zweite Zuschlag um weitere 2% erhöht werden. Bei Erneuerungen werden die Hürden für einen Energiezuschlag tiefer angesetzt.

Durch die Einführung des Energiezuschlags sind für den Kanton keine finanziellen Mehraufwendungen zu erwarten. Mit der Anerkennung des Energiezuschlags gibt der Kanton nicht mehr Mittel aus, sondern erlaubt den Bauherren – sofern die genannten Voraussetzungen erfüllt sind –, um höchstens 5% teurer zu bauen.

Zu § 14 Abs. 3:

Entsprechend den Höchstwerten in § 6b Abs. 1 bis 3 werden die in § 14 Abs. 3 genannten Einkommensgrenzen der ordentlichen Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise (5,28%) und der ausserordentlichen Teuerung (5% gerundet als Annäherung) angepasst. Die auf neuem Niveau festgelegten Beträge dienen als Grundlage für künftige Anpassungen an die ordentliche Teuerung gemäss § 14 Abs. 5.

Zu § 14 Abs. 5:

Die geltenden Einkommensgrenzen in § 14 Abs. 3 wurden im Rahmen der letzten Verordnungänderung im Jahre 2005 unverändert übernommen (siehe RRB Nr. 782/2005). Ähnlich wie die pauschalierter Erstellungs-, Gesamtinvestitions- und wertvermehrenden Erneuerungskosten verlieren die Einkommensgrenzen laufend an Kaufkraft, weshalb sich eine laufende Anpassung an die Preisentwicklung aufdrängt. Ausgehend von den neu festgelegten Einkommensgrenzen (§ 14 Abs. 3) erfolgt die laufende Anpassung mittels Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise. Dieser wird monatlich bekannt gegeben. Entsprechend der Regelung in § 6 Abs. 4 erfolgt die Anpassung der Einkommensgrenzen jährlich per 1. Juli (mit Veröffentlichung im Amtsblatt), wobei der Indexstand April massgebend ist. Auch hier ist vom Stand April 2008 (115,7 Punkte bei einer Indexbasis Mai 1993 = 100) auszugehen und auf die nächsten Fr. 100 aufzurunden.

Die Indexierung der Einkommensgrenzen hat keine finanziellen Auswirkungen für den Kanton. Die Einkommengrenzen bestimmen lediglich die Bedingungen für Mieterinnen und Mieter, um eine staatlich subventionierte Wohnung bewohnen zu dürfen.

Zu § 15 Abs. 2 lit. a:

Am 1. Januar 2008 ist die Änderung von Art. 12a der Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG; SR 221.213.11) in Kraft getreten. Diese sieht vor, dass für Mietzinsanpassungen aufgrund von Änderungen des Hypothekarzinssatzes für die ganze Schweiz ein einheitlicher Referenzzinssatz gilt. Dieser tritt an die Stelle des in den Kantonen bisher massgebenden Richtsatzes der Kantonalbanken für variable Hypotheken. Der neue Referenzzinssatz gelangte mit seiner ersten Veröffentlichung am 9. September 2008 zur Anwendung.

Um das Wohnbauförderungsrecht den neuen Gegebenheiten anzupassen, wird künftig für die Verzinsung der Investitionskosten ebenfalls auf den Referenzzinssatz für Hypotheken nach Art. 12a VMWG abgestützt.

Zu § 20 Abs. 2:

Gemäss § 20 Abs. 2 der geltenden Wohnbauförderungsverordnung ist das Darlehen bei einer vorübergehenden Zweckentfremdung für deren Dauer zu verzinsen, wobei der Zinssatz dem um 1% erhöhten Richtsatz gemäss § 15 Abs. 2 lit. a entspricht. Diese Regelung stammt aus der Zeit, als man davon ausging, dass ein Bauträger, wollte er sich das durch die Zweckentfremdung entfallende staatliche Darlehen bei einem Finanzinstitut beschaffen, dieses nur in Form einer zweiten Hypothek erhalten würde. Und diese ist in der Regel 1% höher zu verzinsen.

Die Situation auf dem Finanzmarkt hat sich in den letzten Jahren wesentlich verändert. Die Produktevielfalt im Hypothekarsektor ist gewachsen, der geforderte Eigenkapitalanteil scheint gesunken zu sein und die zweite Hypothek gibt es kaum noch. Das entfallende staatliche Darlehen kann oft durch Eigenkapital oder Aufstockung der ersten Hypothek ersetzt werden. Die Grundlagen für die allgemeine Akzeptanz des um 1% erhöhten Richtsatzes sind entfallen. Zudem ist der Vollzug schwierig. Vor diesem Hintergrund ist es gerechtfertigt, den um 1% erhöhten Richtsatz zu streichen.

Im Übrigen wird in der neu formulierten Bestimmung auf den neu einzuführenden hypothekarischen Referenzzinssatz gemäss § 15 Abs. 2 lit. a verwiesen (siehe dazu auch die Erläuterungen zu § 15 Abs. 2 lit. a vorstehend).

Zu § 23 Abs. 3:

Die Stadt Zürich brachte in der Vernehmlassung vor, dass eine Abschreibung des Landes nicht nachvollziehbar sei. Eine solche stehe im Widerspruch zu den Rechnungsvorschriften der Stadt für die Baugennossenschaften. Bei der vorgesehenen Übertragung der städtischen Wohnsiedlungen ins Verwaltungsvermögen, die der Kanton verlange, ergebe sich ausserdem das Problem, dass die Landwertabschreibung nicht in Übereinstimmung mit den vom kantonalen Recht vorgegebenen Abschreibungssätzen für das Verwaltungsvermögen stehe. Die Stadt Zürich stellte daher den Antrag, auf eine Abschreibung des Landwertes zu verzichten. Das Vorbringen ist gerechtfertigt. Da auf dem Land kein Substanzverzehr stattfindet, rechtfertigt es sich, § 23 Abs. 3 entsprechend anzupassen und «½% der gesamten Investitionskosten» durch «½% der gesamten Erstellungskosten» zu ersetzen.

Zu § 28 Abs. 2 und 3:

Wie die Einkommensgrenzen in § 14 Abs. 3 werden auch die Einkommensgrenzen für Wohnungen der Kategorie II neu der Teuerung angepasst. Dies bedeutet im Einzelnen zuerst eine Anpassung an die «ordentliche» Teuerung ab 2004 (5,28%) und anschliessend eine Anpassung an die «ausserordentliche» Teuerung im Umfang von 5% (gerundet). Die so angepassten Beträge dienen als Grundlage für die künftige regelmässige Teuerungsbereinigung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise analog zu § 14 Abs. 5.

Die Anpassung der Einkommensgrenzen erfolgt jährlich per 1. Juli (mit Veröffentlichung im Amtsblatt), wobei der Indexstand April massgebend ist. Es ist vom Stand April 2008 (115,7 Punkte bei einer Indexbasis Mai 1993 = 100) auszugehen und auf die nächsten Fr. 100 aufzurunden.

Die Indexierung der Einkommensgrenzen hat keine finanziellen Auswirkungen für den Kanton. Die Einkommensgrenzen definieren lediglich die Bedingungen für Mieterinnen und Mieter, um eine staatlich subventionierte Wohnung bewohnen zu dürfen. Mehrausgaben für den Kanton entstehen daraus nicht.

Zu § 28 Abs. 5:

Der Systemwechsel von der Verzinsung zum ZKB-Richtsatz für variable Hypotheken hin zum hypothekarischen Referenzzinssatz wird mit einer Übergangslösung vollzogen. Dieser Schritt drängt sich auf, nachdem die ZKB ihren Richtsatz auf den 1. März 2009 von 3,5% (Gleichstand mit aktuellem Referenzzinssatz) auf 2,5% gesenkt hat. Die allgemeine Senkung der Hypothekarzinssätze wird sich aufgrund seiner Trägheit erst verzögert im hypothekarischen Referenzzinssatz niederschlagen. Im Sinne einer Schwankungsglättung sieht die Übergangslösung vor, dass während einer Übergangsfrist bis längstens 1. März 2010 ein Übergangszinssatz von 3,25% gelten soll, danach der offizielle Referenzzinssatz. Sollte der offizielle Referenzzinssatz bereits im Laufe der Übergangsfrist auf 3,25% oder weniger sinken, gelangt er damit umgehend zur Anwendung. Dieser Vorschlag wurde gemeinsam durch die Volkswirtschaftsdirektion, die Stadt Zürich, durch den Mieterinnen- und Mieterverband Zürich (MV) und den Schweizerischen Verband für Wohnungswesen, Sektion Zürich (SVW) erarbeitet und wird von allen unterstützt.

3. Nicht berücksichtigte Anträge

a) Zu den zulässigen Landkosten (§ 6b Abs. 1 und 2):

Ein Vernehmlassungsteilnehmer machte geltend, dass die resultierenden zulässigen Landkosten von neu Fr. 1000 pro m² minimaler Gesamtnettowohnfläche (entsprechend 1,2 m² anrechenbarer Bruttogeschoßfläche) mit Ausnahme von peripheren Standorten im Kanton deutlich unter den heutigen Marktpreisen lägen. Zwei Vernehmlassungsteilnehmer brachten vor, es sei zu prüfen, ob die Landpreis-Entwicklung mit zweckmässiger Differenzierung im Kantonsgebiet in einfacher Form an die für den Kanton massgeblichen Besteuerungswerte gekoppelt werden könnte. Falls sich dies als zu komplex erweise, könne als Alternative in städtischen Gebieten oder Lagen mit höheren Landpreisen auf dem pauschalierten Landpreis ein Zuschlag gewährt werden.

Der Markt für Bauland funktioniert nach eigenen, regional sehr unterschiedlichen Regeln und die Landpreise entwickeln sich im Gegensatz zu den Baupreisen im Kantonsgebiet nicht einheitlich. Eine Differenzierung nach den steuerlich massgeblichen Landwerten gemäss Anhang der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 (LS 631.32) würde das Wohnbauförderungssystem enorm verkomplizieren. Liesse man mehrere verschiedene Landpreisgrenzen zu, müsste konsequenterweise auch bei den Einkommensgrenzen unterschieden werden. Die Wohnbauförderung würde dadurch unübersichtlich. Aus diesem Grund ist es gerechtfertigt, die Regelung betreffend Landkosten so zu belassen, wie sie ist.

b) Zu § 7 des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (LS 841):

Von verschiedener Seite wurde unter Bezugnahme auf diese Bestimmung vorgebracht, dass der gesetzlich festgelegte Darlehenshöchstrahmen von 180 Mio. Franken ebenfalls der Teuerung anzupassen sei. Ansonsten würde sich mittelfristig die Anzahl staatlich geförderter Wohnungen verkleinern. Es wurde gefordert, dass das Dach des Rahmenkredits von 180 Mio. Franken anzuheben sei, bevor eine Anpassung der Investitions- und Erstellungskosten vorgenommen werde, und dass, angesichts der abnehmenden Verbilligungswirkung, eine Erhöhung der prozentualen Darlehenssätze von 20% (Neubau) und 15% (Erneuerung) zu prüfen sei.

Dass bei gleichbleibendem Rahmenkredit und gleichzeitig höheren Kostengrenzen weniger Wohnungen subventioniert werden können, trifft zu. Allerdings geht es vorliegend um die Revision der Wohnbauförderungsverordnung. Eine Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung steht zurzeit nicht zur Diskussion, weshalb das Anliegen im vorliegenden Rahmen nicht weiter zu verfolgen ist.

c) Zur Berechnung der maximalen Investitions-, Erstellungs- und Erneuerungskosten (§ 6b Abs. 1–3):

Ein Vernehmlassungsteilnehmer wollte präzisiert haben, dass die neu definierten pauschalierten Gesamtinvestitions-, Erstellungs- und wertvermehrenden Erneuerungskosten pro Punkt in § 6b Abs. 1–3 ohne Mehrwertsteuer gerechnet sind, und erklärte, ansonsten müssten sie noch höher angesetzt werden.

Die bisherigen Höchstwerte sind einschliesslich Mehrwertsteuer zu verstehen. Eine Änderung des Systems drängt sich nicht auf.

d) Zur Berücksichtigung eines Teuerungsfaktors von 8%:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer machte geltend, dass unter anderem im Bereich der gesetzesbedingten, ausserordentlichen Teuerung seit 2005 kostenrelevante Auflagen dazugekommen seien – wie z. B. die Erdbebensicherheit nach SIA-Norm, Bodenverschiebungen nach Bodenschutzverordnung, verschärzte Wärmedämmvorschriften nach der Besonderen Bauverordnung I (BBV I, LS 700.21) per 2009 –, deren Folgekosten er insbesondere bei Erneuerungen allein schon als höher als den vorgeschlagenen «Annäherungsfaktor» von 5% einschätze. Aufgrund seiner Berechnungen gehe er davon aus, dass dieser Faktor 8% betragen müsste.

Die vorgeschlagene Erhöhung auf 8% erweitert zwar den Spielraum der gemeinnützigen Bauträger, dient aber nicht dem Zweck der Wohnbauförderung und ist daher abzulehnen. Da es der kantonalen Wohnbauförderung primär um tiefere und damit bezahlbare Mieten geht, scheint eine Erhöhung um 5% zur Berücksichtigung der ausserordentlichen Teuerung, vor allem in Kombination mit dem Energiezuschlag (bis 5%, § 6c), als durchaus ausgewogene und ausreichende Annäherung. Sie ermöglicht den Bauträgern einen gewissen Spielraum, ohne dabei das Ziel aus den Augen zu verlieren.

e) Zur Problematik der pauschalierten Baukosten bei unvorhergesehenen Kosten für besondere Fundationen und Altlastenentsorgung (§ 6):

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer führten an, dass sich immer wieder das Problem von schlechtem Baugrund stelle, dem die pauschalierten Baukosten nicht Rechnung trügen. Dasselbe gelte für Altlastenbereinigungen. Die Kosten seien schlecht kalkulierbar, seien die Probleme doch oft erst nach Baubeginn erkennbar. Sie stellten deshalb den Antrag, für die Bereinigung von Altlasten und schadstoffbelasteten Bauteilen sowie für ausserordentliche Fundationen wegen schlechtem oder problematischem Baugrund einen Zuschlag zu gewähren. Dessen Bemessung sei durch die kantonale Fachstelle näher zu bestimmen.

Im Wohnbauförderungsreglement findet sich in Art. 12 Abs. 2 eine Bestimmung, wonach unvorhergesehene Kosten für besondere Fundationen und Altlastenentsorgung, die erst nach Baubeginn erkennbar und in der Folge unvermeidlich wurden, berücksichtigt werden können. Insofern besteht in diesem Punkt kein Handlungsbedarf.

f) Zu einem Zuschlag für alters- und behindertengerechtes Bauen (§ 6):

Einige Vernehmlassungsteilnehmer wiesen darauf hin, dass alters- und behindertengerechtes Bauen höhere Kosten verursache. Deshalb rechtfertige sich für solche Bauten ein Zuschlag von 3 bis 5% der massgeblichen Investitionskosten bzw. 9% der Erstellungskosten.

Im heute geltenden Gesetz über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung aus dem Jahre 2005 sind im Gegensatz zum früheren Recht keine verschiedenen Wohnungskategorien vorgesehen. Dieser Entscheid wurde damals im Rahmen der Erarbeitung des Wohnbauförderungsgesetzes getroffen. Es besteht kein Anlass, darauf zurückzukommen. Dies umso mehr, als sich die Verhältnisse seit 2005 im vorliegenden Zusammenhang nicht verändert haben. Zudem hat sich gezeigt, dass eine Verwirklichung von Projekten innerhalb des gesetzlichen Spielraums durchaus möglich ist. Am heutigen Grundsatz, dass es keine Privilegierung für bestimmte Wohnungskategorien gibt, wird festgehalten.

g) Zu den Teuerungsauswirkungen zwischen Bewilligungszeitpunkt und Bauerstellung:

Es wurde gefordert, dass Teuerungsauswirkungen zwischen Bewilligungszeitpunkt und Bauerstellung berücksichtigt werden.

Dies ist in Art. 12 des Wohnbauförderungsreglements bereits so geregelt, weshalb kein Handlungsbedarf besteht.

h) Zur Berücksichtigung der ausserordentlichen Teuerung im Bereich der Grundstückskosten (§ 14 Abs. 5):

Die jährliche Anpassung der Einkommen an die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise wurde allgemein begrüßt. Ein Vernehmlassungsteilnehmer brachte jedoch vor, dass es im Zeitpunkt des Erlasses der Wohnbauförderungsverordnung (18. Januar 1995) als gängiger Grundsatz galt, dass der Mietzins nicht mehr als 25% des Einkommens betragen solle. Dieses Verhältnis habe sich in der Zwischenzeit wesentlich verändert, gingen die Behörden und Gerichte doch von 30% und mehr aus. Diesem Grundsatz werde durch die Anpassung der Einkommen an die ausserordentliche Teuerung nur teilweise Rechnung getragen. Dies dürfte daran liegen, dass sich einerseits die Mieten, insbesondere bei Neuvermietungen, am Markt orientierten, während sich anderseits die Grundstückspreise nach eigenen Kriterien verändert hätten. Aber gerade bei den Grundstückskosten werde in der Wohnbauförderungsverordnung auf eine «ausserordentliche» Teuerung verzichtet. Obwohl die Verordnung nur mit Investitionen im Verhältnis zum Einkommen rechne, solle den obigen Grundsätzen weiterhin Rechnung getragen werden.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Wohnbauförderung keine Marktmiete kennt. Subventionierte Wohnungen werden nach dem Grundsatz der Kostenmiete vermietet.

Des Weiteren wurde vorgebracht, es sei nicht ersichtlich, weshalb das Vermögen nicht angepasst werde. Die Vermögens- und Einkommensanpassung sollten Hand in Hand gehen.

Für den Hauptzweck der Wohnbauförderung, nämlich die Bereitstellung von preisgünstigen Wohnungen für Menschen mit geringem Einkommen und Vermögen, erscheint die Vermögensgrenze von Fr. 200 000 nach wie vor angebracht. Eine Anpassung des Vermögens an die Teuerung ist daher nicht notwendig.

i) Zum Verhältnis zwischen Einkommen und Miete (§ 14):

Um das Verhältnis von Einkommen zu Miete langfristig zu wahren, wurde eine Anpassung der Einkommensgrenzen gefordert, sofern die Entwicklung der Kostenmiete um 5% höher ist als diejenige der Konsumentenpreise. Grundsätzlich ist eine Anpassung der Einkommensgrenzen unter diesen Umständen sinnvoll. Da die Kostenmiete aufgrund der verschiedenen Kostenfaktoren pro Objekt sehr individuell und damit nicht als allgemeingültige Grösse anwendbar ist, empfiehlt es sich aber, auf die Wohnbaupreise abzustellen. In diesem Sinne sollen in Zukunft die Einkommensgrenzen angepasst werden, sobald die Entwicklung der Baupreise um mehr als 5% höher ist als jene der Konsumentenpreise. Es ist jedoch nicht nötig, eine diesbezügliche Bestimmung ausdrücklich in die Wohnbauförderungsverordnung aufzunehmen. Vielmehr sollen bei gegebenen Voraussetzungen die Einkommensgrenzen über eine Revision der Wohnbauförderungsverordnung direkt angepasst werden. Das ist transparenter.

j) Zur Verzinsung der Darlehen bei vorübergehender Zweckentfremdung (§ 20 Abs. 2):

Die Streichung der 1%-Klausel wurde allgemein als richtig und sachgemäß gewertet. Ein Vernehmlassungsteilnehmer machte jedoch geltend, dass man bei vorübergehenden Zweckentfremdungen mit dem Zuschlag von 1% auf dem Richtsatz der Zürcher Kantonalbank nicht nur die Geldbeschaffungskosten (2. Hypothek) ausgleichen, sondern auch die Zweckentfremdung unattraktiv machen wollte. Die Bestimmung solle daher beibehalten werden.

Dagegen ist einzuwenden, dass es sich bei den meisten Fällen von Zweckentfremdung um eine Überschreitung der Einkommensgrenzen infolge Gehaltserhöhung oder Auszahlung eines unerwarteten Bonus handelt. Die Aufhebung der Verbilligung macht schnell ein paar 100 Franken im Monat aus (Darlehen Gemeinde, Kanton und allenfalls Bund) und übertrifft damit oft die Gehaltserhöhung. Dies reicht als Strafe aus, weshalb sich die Streichung des zusätzlichen 1% rechtfertigt.

k) Zum monatlichen Mindestbeitrag bei der Verzinsung staatlicher Leistungen aufgrund von vorübergehenden Zweckentfremdungen:

Es wurde darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht bereits im Entscheid 2P.56/1999 vom 21. März 2000, damals noch zur alten Verordnung, festgehalten habe, dass der pauschale Mindestaufschlag von Fr. 50 pro Monat wegen fehlender formellgesetzlicher Regelung unzulässig sei.

Die formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung eines Mindestbetrages bei vorübergehender Zweckentfremdung wurde bei der letzten Änderung des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung mit § 13 Abs. 5 geschaffen (siehe dazu Vorlage 4097, Antrag des Regierungsrates vom 20. August 2003, S. 14).

l) Zu den Sanktionen bei Überschreitung der Einkommensgrenzen:

Die Stadt Zürich möchte zurück zu ihrer alten Sonderregelung im Zusammenhang mit vorübergehender Zweckentfremdung. Sie bemängelte, dass die Sanktionen (Aufhebung der Verbilligung, Kündigung) bereits bei geringfügiger Überschreitung der Einkommensgrenzenvoll greifen. Das frühere städtische Mehrzinsmodell (Sanktionen proportional zur Überschreitung der Grenze) sei wesentlich praxisgerechter und flexibler gewesen, es habe weniger Administrativaufwand verursacht und dem Staat bzw. der Gemeinde auf sinnvolle Art zweckgebundene Erträge für die Wohnbauförderung verschafft.

Durch die allgemeine Anhebung der Einkommensgrenzen infolge Teuerungsbereinigung sollte es, ausser in der Stadt Zürich, kaum noch Fälle von Überschreitungen der Grenzen geben. Die Regelung mit der erhöhten Grenze nach vier Jahren bezweckt das Zulassen einer Einkommensentwicklung. Durch den Umstand, dass die Grenzen neu jährlich der Teuerung angepasst werden, wird diese Entwicklungsmöglichkeit noch verstärkt. Das Ziel der Sanktionen besteht darin, eine Zweckentfremdung von subventionierten Wohnungen zu vermeiden, und nicht, damit zweckgebundene Erträge zu erwirtschaften. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung ist an der heutigen Regelung festzuhalten.

m) Zur Sicherstellung von Wohnbaudarlehen (§ 9):

Es wurde gefordert, dass die Pflicht zur Eintragung von Grundpfandrechten auf Grundstücken der öffentlichen Hand fallen gelassen wird.

Diesbezüglich besteht kein Handlungsbedarf; § 4 Abs. 3 des gelgenden Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung sieht dies bereits so vor.

n) Zu Mietzinsanpassungen bei starker Teuerung:

Ein Vernehmlassungsteilnehmer vermisste eine Bestimmung im Zusammenhang mit der Problematik von Mietzinsanpassungen bei starker Teuerung. Bei starker allgemeiner Teuerung oder starker Bauteuerung käme es meist auch zu einer Erhöhung der nominellen Hypothekarzins-

sätze. Damit bestehe die Gefahr kumulierter Mietzinsschübe. Diese Problematik werde noch dadurch verschärft, dass der für die Betriebsquote und die Einlage in den Erneuerungsfonds (§§ 15 und 23) massgebende Neuwert der Gebäudeversicherung jeweils erst angehoben werde, wenn die Bauteuerung mindestens 5% erreicht habe. Die Erhöhung des Neuwerts der kantonalen Gebäudeversicherung betrage innerhalb von zwei Jahren rund 14% (Erhöhung von 900 auf 1025% per 1. Januar 2009) und provoziere einen Mietzinssprung von 6 bis 8%. Zusammen mit einer Erhöhung des Hypothekarzinssatzes um 0,5% ergeben sich gesamthaft Erhöhungen von 11 bis 15%. Diese lägen bei subventionierten Wohnungen, angesichts des niedrigeren Mietniveaus, sogar noch höher. In diesem Zusammenhang seien Anpassungen in der Wohnbauförderungsverordnung dringend angesagt. Denkbar wären zwei Möglichkeiten: a) Einführung einer jährlichen allgemeinen Kapungsgrenze für Mietanpassungen, z. B. bei 5%, oder b) ein Zusatz, wonach Erhöhungen des Gebäudeversicherungswertes etappiert überwälzt werden können.

Während bei sinkenden Faktoren Mietzinssenkungen zwingend sind, ist es bei gestiegenen Faktoren den gemeinnützigen Bauträgern selbst überlassen, wann sie die Erhöhung weitergeben wollen. Dies soll auch so beibehalten werden. Die Einführung einer jährlichen Kapungsgrenze für Mietanpassungen ist nicht sinnvoll, da sie zum einen zu einschränkend für das Kostenmietmodell wäre und zum andern vor allem für kleinere Bauträger existenzgefährdend sein könnte. Daselbe gilt für Staffelmieten: Vor allem bei stark ansteigenden Hypothekarzinsen kommt man nicht mehr ans Ziel, was beim Kostenmietmodell die Existenz des Bauträgers gefährden kann. Ebenso wenig rechtfertigt sich aus denselben Gründen der Zusatz für eine etappierte Überwälzung bei Erhöhungen des Gebäudeversicherungswerts.

4. Inkrafttreten

Aus buchhalterischen Gründen müssen die geänderten Abschreibungsgrundsätze in § 23 Abs. 3 ihre Wirkung für das ganze Geschäftsjahr 2009 entfalten können. In Angleichung des Geschäftsjahres an das Kalenderjahr wird daher die Bestimmung in § 23 Abs. 3 rückwirkend auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Die übrigen Verordnungsänderungen werden rückwirkend auf den 1. März 2009 in Kraft gesetzt. Dieser Schritt ist aufgrund des Systemwechsels von der Verzinsung zum ZKB-Richtsatz für variable Hypotheken hin zum hypothekarischen Referenzzinssatz notwendig, um die durch die Finanzkrise ausgelöste extreme Abwärtsbewegung des ZKB-Zinssatzes für variabel verzinsli-

che Darlehen von 3,5% auf 2,5% per 1. März 2009 aufzufangen und so einen gemässigten Übergang zum hypothekarischen Referenzzins zu gewährleisten. Andernfalls müssten die Mietzinse für die Zeit ab dem 1. März 2009 bis Inkrafttreten gesenkt werden – und sie könnten kurz darauf wieder erhöht werden. Dies bedeutete einerseits einen enormen administrativen Aufwand und würde anderseits den sozialen Frieden empfindlich stören.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi